

Kozári Monika

Tisza Kálmán a parlamenti felelős kormány és a megye viszonyáról

A kiegyezés felé közeledve, az 1860-as években ismét felélénkültek a viták arról, hogy alakuljon-e parlamentnek felelős központi kormány és azt hogyan lehet összhangba hozni a történelmi magyar megyékkel, ez a két intézmény összefér-e egyáltalán.¹ És ha igen, hogyan kell a hatáskörüket szabályozni, és az együttműködésüket biztosítani. Ez a vita a reformkorban nem jutott nyugvópontra, és bár 1848-ban megalakult az első parlamentnek felelős magyar kormány, az idő rövidsége és az események alakulása folytán csak átmenetileg szabályozták a két intézmény viszonyát és még nem forrt ki a végleges megoldás.²

Tisza Kálmán 1865-ben látta elérkezettnek az időt, hogy újra foglalkozzanak a kérdéssel, és egy hosszabb lélegzetű, 90 oldalas írásban fejtette ki álláspontját.³ A könyvnek már a címdala is felkelti az olvasó érdeklődését a tipográfia-ja miatt, a címet ugyanis négyféle betűmérettel szedték ki. A legnagyobb azt a két szót, hogy „felelős kormány”, ami ezzel dominánssá vált az oldalon. Utána a „megyei rendszer”, aztán a „parlamenti” és végül az „és” következik. A megyei rendszer tehát alá van rendelve a felelős kormánynak, (egyébként ez másként nehezen is képzelhető el), és erről szól ez a könyv.

Ha figyelmesen elolvassuk a könyvet, kiderül, hogy Tisza Kálmán már 1865-ben határozott elképzeléssel rendelkezett arról, hogy a parlamenti felelős kormány és a megyei rendszer hogyan élhet egymás mellett, viszonyukat hogyan kell szabályozni, és ezek az elképzelései részben már az Andrássy-kormány idején megvalósultak, részben pedig később, kormányzása időszakában ő maga megvalósította a még hiányzó elemek javarésztét.⁴ 1862-ben írt egy cikket a Magyar Sajtó című újságban erről a tárgyról, de mint saját maga megállapította, az az időszak nem volt kedvező arra, hogy érdemben foglalkozni lehessen a parlamenti felelős kormány felállításával. 1865-ben azonban országgyűlés küszöbén álltak és megítélése szerint a közjogi kérdések megoldása volt a legfontosabb feladatuk.⁵

Igen elterjedt nézet volt, hogy a parlamenti felelős kormány, vagy másként nevezve a „felelős ministerium” és a törvényhatóságok önkormányzata nem férnek meg egymás mellett. Tisza Kálmán azért írta ezt a könyvet, hogy ezt az ál-

¹ Részleteiben lásd: STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására.* Tervezetek, javaslatok, törvények. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.

² FENYŐ István: *A centralisták. Egy liberális csoport a reformkori Magyarországon.* Argumentum, 1997. 9-18. STIPTA (1995): 16-70.

³ TISZA Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer.* Kiadja Ráth Mór, Pest, 1865.

⁴ STIPTA István: *A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején.* Acta Juridica et Politica. Különlenyomat, Tomus XLVI. Szeged, 1995. 64. KOZÁRI Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.

⁵ KOZÁRI: 68-71.

lítást megcáfolja. Attól tartott, hogy a kérdés aktuálisvá válása miatt hírlapok és röpiratok fognak agitálni a megyék mellett korteskedve a felelős miniszteri kormányforma ellen. Kihangsúlyozta, hogy bár megyékről beszél, de a szabad királyi és más nagyobb városokra is érti mondandóját, mert azokat a megyékkel egyenjogú törvényhatóságoknak tekinti. (Ez egy következő vitakérdés volt, hiszen a városok jogállása sem volt szabályozva.)

Minthogy sem a felelős kormány, sem a megyék nem pusztán közigazgatási szervek, fejtegetéseiben tekintetbe kell vennie egyéb intézményeket is, és foglalkoznia kell mindenekelőtt az alkotmánnyal – írta. Az alkotmánnyal szemben az a legfontosabb követelése, hogy *„az alatta élők szabadságát két féle irányban biztosítsa, biztosítsa egyfelől a nemzetét mint egészet, szemben a fejedelemmel, és biztosítsa másfelől az egyénét a nemzettel vagy nemzeti kormánnyal szemben”*.⁶

„Az elsőre nézve szükséges, hogy a nemzet a törvényhozásra döntő befolyást gyakoroljon, hogy senki tagjai közül másnak, mint a nemzet által alkotott, és monarchiában a fejedelem által szentesített törvénynek, engedelmeskedni ne tartozzék, hogy a végrehajtásra a közigazgatásra is annyi befolyást gyakoroljon, hogy a törvények csak azon szellemben és csak olyan férfiak által alkalmaztathassanak, a mely szellem a nemzet többségéé, a kik a nemzet többségének bizodalját bírják, és hogy ezen férfiak a nemzetnek is felelősséggel tartozzanak.

*A másokra nézve pedig szükséges, hogy úgy legyen szabályozva az így kialakult kormánynak hatásköre, hogy az egyes részek, az egyének szabadsága általa meg ne semmisíthetessék, az levén legalább nézetem szerint a legjobb kormány-forma, mely a nemzet testületei- és egyéneitől csak annyi és nem több szabadságuk feláldozását követeli, a mennyi az állam egységének fenntartására és nemesebb céljainak elérésére okvetlenül szükséges.”*⁷

A nemzet szabadságát Tisza szerint olyan alkotmánnyal lehet a legjobban biztosítani, ami parlamenti felelős kormánnyal *„tetőzi be intézményeit”*. Majd elmagyarázza a népképviselői elven alakuló parlament működését. A parlament alakulhat teljesen népképviselő útján, vagy lehet kétkamarás, de két ház létezése mellett is az a ház gyakorolja a törvényhozásban a legnagyobb befolyást, amelyiket a nép választotta, mert a kormány élén álló miniszterek – nem használja a miniszterelnök szót – hivatalban maradása vagy hivatalvesztése azon múlik, hogy ennek a háznak a bizalmát bírja-e. És nem születethet olyan törvény, amit *„a nemzetnek képviselői által nyilvánuló többsége nem akar”*.⁸

Azzal vádolják a parlamentarizmust ellenségei, hogy a felségi jogokat magához ragadja, hogy egyszerre törvényhozó és végrehajtó hatalom, és hogy a választott képviselők megbízatásuk idejére *„korlátlan hatalmú oligarchiát képeznek”*, akik nem kapnak utasítást a megyétől, és senkitől sem kapnak utasítást, így nem is felelősek senkinek, és a parlament *„nyakára ül királynak és nemzetnek egyaránt”*. Tisza Kálmán ezt a megállapítást vitatja, mert a fejedelem és a kormány két olyan joggal is bír, amellyel magát és a nemzetet megvédheti a képvi-

⁶ TISZA: 7.

⁷ Uo. 7-8.

⁸ Uo. 8.

selőház „túlterjeszkedései ellen”, az egyik a vétő joga, a másik a képviselőház feloszlításának a joga. Hogy a képviselőház végrehajtó hatalom is lenne, az pedig egyszerűen tévedés, mert a kormány tagjait nem nevezheti ki és a közigazgatásra közvetlen befolyást nem gyakorolhat – írja.⁹

De akik a parlamenti felelős kormány ellen agítálnak, azok nem is a nemzet jogait féltik – mondja Tisza, hanem a sajátjukat, az nem tetszik nekik, hogy a „*fejedelem szárnyai alá rejtődzött kisebbség nem uralkodhatik felette*”, mármint a nemzet felett, „*mert eljött már annak ideje, hogy ne csak az elmélet, de a gyakorlat is ismerje el, hogy nem a népek vannak a kormányokért, de a kormányok a népekért*”.¹⁰

Azért realista módon azt is leírta, hogy valóban előállhat olyan helyzet, hogy a képviselőház a kormánnyal összefogva a nemzet érdekein ejt csorbát, de ez szerint csak akkor történhet meg, ha a kormány a választásokra döntő befolyást tud gyakorolni, ha a hivatali kinevezések nagy száma miatt eszköz van a kezében a „*gyengék eltántorítására*”, és a vidéki politikai élet teljesen el van némítva. Ekkor még azt gondolta, hogy mindez egyáltalán nem valószínű. Konkrét történeti példa lebegett a szeme előtt, éspedig Franciaország példája, amikor arról írt, hogy ilyesmi csak túlzott központosítás révén fordulhat elő. Angliában régen fennálló és teljesen kifejlett parlamentarizmus van és nincsen központosítás – írta, míg Franciaországban a parlamentarizmus igazán nem tudott gyökeret verni, de amikor volt, a központosítás akkor is fennállt. Tocquevillra hivatkozik, aki bemutatta, hogy a központosítás nem a forradalom és nem a parlamentarizmus műve, hanem az önkényes uralomé. Aztán végigveszi a francia történelmet Richelieutől XIV. Lajoson, Napóleonon át „*Fürlöp Lajos*”-ig, ahogy ő ezt a nevet használja. Kiemeli Mirabeau-t, aki „*hatalmasan szót emelt*” a központosítás túlzása ellen.

Nem a parlamenti felelős kormány teremtette a központosítást, és nem is szükséges kelléke, mert Anglia példája ezt jól szemlélteti. „*Hogy együtt találjuk e kettőt olykor, az nem bizonyít egyebet mint azt: hogy mint minden hatalom e világon, úgy a parlamentek többsége és a befolyásával alakuló kormány is hajlandó megtartani amaz eszközöket, melyekkel hatalmát terjesztheti, biztosíthatja és ezt okvetlenül meg is teszi ott, hol azokat készen és a nemzet belenyugvása által elfogadva találja.*”¹¹

A parlamenti felelős kormánynak előnye, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egymásra hatása, összeműködése az alkotmányban rendezve, biztosítva van. Ez a kormányforma a felforgatás veszélye ellen is a legtöbb biztosítékot nyújtja.

Tisza Kálmán leírta, hogy ennek a kormányformának az előnyei mellett természetesen látja a hibáit és a hiányait is. Tudja, hogy a parlamenti többség és a rá támaszkodó kormány igyekszik kiterjeszteni a hatalmát, és minél tartósabbá tenni. Ebben a kormányban is megvan a hajlam az elnyomásra, és arra, hogy a politikai életet maga köré gyűjtse, a vidék politikai életét megsemmisítse. És

⁹ Uo. 9.

¹⁰ Uo. 10.

¹¹ Uo. 13.

még az is megtörténhet, hogy a fejedelem, a kormány és a parlament együtt a nemzet érdekei ellen cselekedjenek. Az volt az álláspontja, hogy ezek ellen a közigazgatás szerkezete, a politikai életnek a vidéken való ébrentartása és a választások teljes szabadsága nyújthat védelmet.

Amíg Tisza ellenzékben volt valóban megpróbálta a vidék politikai életét a pártja mögé szervezni. Miután miniszterelnök lett ez a törekvés már jóval kevésbé fedezhető fel a politikájában. A parlamenti választások teljes szabadsága pedig nagyon szép elv volt, amit a gyakorlatban sem elődei, sem utódai, sem ő maga nem valósítottak meg.¹²

Tisza igen hosszan érvelt a központosítás ellen. Úgy képzelte, hogy nem lesz teljes állami centralizáció, hogy a közigazgatásban a decentralizáció megmarad, a helyi ügyeket helyben fogják eldönteni. Számára a központosítás a francia mintát jelentette, azt, hogy a helyi ügyeket is egy központban döntenek el, ami nehézkessé és hosszadalmassá teszi a döntések meghozatalát, ezt pedig elvetette. Úgy ítélte meg, hogy Magyarországon valódi, a szó szoros értelmében vett centralisták akkor már nem voltak. A parlamenti felelős kormány megalakítását nem tekintette központosításnak.

A centralizációról azt írta, hogy okvetlenül előidézi mindazokat a hibákat, amelyek a parlamenti felelős kormányzat mellett lehetségesek. Az önkény pedig tökéletesíti a centralizációt, ami ezzel az elnyomás biztos eszköze lesz. Amikor a központi kormány befolyást gyakorol az utolsó falusi hivatalnok ki nevezésére és elbocsátásra, amikor a legkisebb községi kiadás is a miniszter döntésétől függ, amikor a hivatalnokokat kiveszik a rendes törvényszékek hatálya alól, és csak a kormány egy szervénél lehet ellenük felszólalni, akkor természetesen, hogy minden akarat meg kell hogy hajoljon a központi kormány előtt. Ilyen esetben a hivatalnokok egészen biztosan nagyon kiterjesztik a hatáskörüket. És minthogy a hivatalviselés a legegyszerűbb és legkényelmesebb módja annak, hogy valaki tekintélyt és befolyást szerezzen, mindenki valamilyen hivatal viselésére pályázik. A választások szabadsága ezzel teljesen megszűnik, *„az ország legtávolabb részeiben is elhelyezkedett, mindent a központi kormánytól váró burokrata, a vett intés szerint teljes hivatali befolyásukat vetik a mérlegbe, ígérnek, fenyegetnek, tetszésük szerint készítik a választói jegyzékeket, melyek ellen a felfolyamodás ismét csak ugyanazon kormány organumaihoz intézhető, és ha nem is mindig, de legtöbb esetben és helyen keresztül is viszik a kormány jelöltjeit”*.¹³ Így a képviselőház nem lehet a nemzeti közvélemény képviselője, és ezzel alapjában hamisítják meg a parlamenti felelős kormányt is – írta Tisza Kálmán.

¹² Nem kell feltétlenül korrupcióra gondolnunk. A hatalomnak a törvényes keretek között, legalisan is volt lehetősége a választások befolyásolására. Már önmagában az a tény, hogy Magyarországon – mint a parlamentáris államok döntő többségében még ekkor – a választójog censzusos volt, a nőkre egyáltalán nem terjedt ki és nagyon messze volt az általános, egyenlő és titkos választójogtól, jelentősen befolyásolta a választások szabadságát. A választójogról legújabbán lásd: GERŐ András: *Dualizmusok. A Monarchia Magyarországa*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2010. 35–43.

¹³ TISZA: 19.

A központi közigazgatás előnyéül azt szokták felhozni, hogy egyöntetű. Ez Tisza szerint részben képzelődés, más részben nem előny. Azért képzelődés, mert a kormányok változásával gyakran a közigazgatás iránya, vezetése is változik, illetve ugyanazt a rendeletet sem egyformán hajtják végre mindenütt. És egyáltalán nem tartaná előnynek, ha a különböző vidékeken a törvény végrehajtása mindenhol egyforma lenne, mert eltérnek a viszonyaik, népességük. Maguk az illetékes törvényhatóságok határozzanak a végrehajtásról, ne az egyes hivatalnokok.

Végül azt szokták felhozni előnyül, hogy a központi kormány távol van a helyi érdekektől és ezért elfogulatlanabban és igazságosabban határozhat a közigazgatás terén felmerülő kérdésekben, mint egy helybeli hatóság. Ez azért nem állja meg a helyét szerinte, mert a központi hatóság nem ismeri a helyi viszonyokat, így a döntését csak a községi előjáróság és a saját hivatalnokai jelentésére alapíthatja, és akaratán kívül válik részrehajlóvá.

Ezek mellett a központosítás drága, az ellenőrzésre nagyon sokat kell költeni és az mégsem lesz tökéletes. Más rendszer mellett a nyilvánosság útján maguk az érdekeltek ingyenesen gyakorolják az ellenőrzést.

Egy jó közigazgatási rendszernek az kell legyen a legelső feladata, hogy a rendet és a szabadságot, a testületek és az egyének szabadságát egyaránt, a kormánnyal szemben megőrizze, éppen úgy, ahogy a nemzet szabadságát is biztosítani kell „*az erőszakos rázkódtatások ellen*”. A rend és szabadság nem elmentés fogalmak és csak együtt állhatnak fenn teljes biztosságban. A történelem bőségesen igazolja, hogy a szabadság csak ott és akkor biztos, ahol a renddel párosul – fejtegeti. *„Ellenkező esetben szabadossággá fajul, és az egymást felváltó pártok anarchikus kormányán keresztül az elfáradt, a mindenéért rettegő nemzet a rendet számára biztosítani igéző első zsarnok hatalma alá jut, szabadságának árán vásárolván meg a rendet.*

De viszont a rend is csak ott lehet biztos, hol nem a szabadság elnyomásán alapul, hanem csak annak túlcsapongásait korlátozza.”¹⁴

Mindezek után áttekintette a hajdani megye sarkalatos jogait az akkori collegiális kormánnyal szemben. Pontokba szedve, a)-tól f)-ig felsorolta, hogy a megyének milyen jogai voltak: a közigazgatás gyakorlása a saját területén, szabadon, saját választott tisztviselői által; igazságszolgáltatás; a közigazgatás és az igazságszolgáltatás fedezésére saját pénztára (domestica cassa) volt; a felsőbb rendeletek irányában végrehajtás előtt felterjesztési joga volt; az országgyűlési követeket választotta és azoknak utasításokat adott; a többi törvényhatósággal mindenkor szabadon levelezhetett. Minthogy választott tisztviselő nélkül nem képzelhető el önkormányzat, az a joga, hogy a közigazgatást választott tisztviselőivel gyakorolja, továbbra is meg kell maradjon. A megye által választott tisztviselő tetteiért viszont a miniszter valóban nem lehet felelős, tehát ki kell terjeszteni a felelősség elvét minden irányban, legyen felelős mindenki a saját tetteiért. Ami az igazságszolgáltatást illeti, ott az addigi gyakorla-

¹⁴ TISZA: 24.

tot nem jó fenntartani, mert az igazságszolgáltatást nem lehet háromévenként változó és esetleg szakképzetlen törvényszékekre bízni. Ezért Tisza úgy szabályozta volna ezt a kérdést, hogy a megyei választott tisztviselők rendőri, egyenes adóssági és szóbeli ügyekben ítéljenek, tehát minden olyan ügyben, ami alaki eljárást nem igénylő per. Illetve az angol békebírák hatáskörével ruházzák fel őket és olyan ügyekben ítélhessenek, ahol a felek kölcsönösen meg tudnak egyezni az elintézésnek ebben a módjában. A fellebbvitel lehetősége azonban legyen mindig megteremtve. Ezzel az eljárással a felek sok költségtől lesznek megkímélve. Az alaki eljárást igénylő peres ügyeket pedig állandó törvényszékek elé kell utalni. A megyék továbbra is válasszák a *„kebelükben székelő első folyamodású törvényszékeket”*, úgy mint a saját tisztviselőiket, viszont legyen előírva, hogy milyen jogi végzettséggel és gyakorlattal lehet valakit megválasztani, és ezekben az állásokban ne legyen kötelező tisztújítás, csak fegyelmi vétség esetén lehessen őket elmozdítani.

Tisza reménykedett abban, hogy Magyarországon is bevezetik az esküdtek intézményét, és az volt a véleménye, hogy a megyéknek befolyást kell biztosítani az esküdt-listák elkészítésében.

A megyének továbbra is saját pénztárral kell bírnia, illetve jogot kell adni a saját költségvetése megállapítására, különben nem lehet valódi önkormányzata. Fel kell ruházni az adókivetési joggal is saját költségeinek a fedezésére. Az államnak azonban szabályoznia kell, hogy a megyék milyen mértékű adót vehetnek ki, nehogy az állami adók befizetése veszélyeztetve legyen.

A felterjesztési jog Tisza Kálmán szerint minden kormányforma mellett szükséges, Magyarország viszonyai között pedig különösképpen. Szabályozni kell azonban ennek a jognak a gyakorlatát, hogy az ne lehessen vég nélküli, mint a múltban, a felelősséget célszerűen kell felosztani, és egy olyan alkotmányos intézményt kell létrehozni, amely jogosult a megyék és a kormány közötti esetleges jogviták elbírálására. Azt gondolta, hogy ilyen összeütközésre egyébként is csak nagyon ritkán kerülhet sor, és azok a pártharcok, amelyek addig jellemzőek voltak, egy parlamenti felelős kormány felállítása mellett sokkal szelídebb alakot fognak öltetni. Úgy vélte, hogy a kormány meg fogja hallgatni a megyéket, a sérelmes rendeleteit módosítani fogja, ellenkező esetben pedig, ha az adott megye kisebbségben marad a többség akaratával szemben, a megye tovább nem akadékoskodhat. Hogy ez később a gyakorlatban milyen más volt, azt jól megmutatja Heves megye ellenállása az Andrássy-kormány idején, alig pár év múlva, röviddel a kiegyezés után, és a kormány eljárása.

Tisza a törvényhatóságok és a központi kormány között esetleg felmerülő viták kérdéseire rendezésre egy külön osztályt akart létrehozni a legfelső országos törvényszéken belül. Ennek az osztálynak a tagjait a kormány nevezné ki az országgyűlés ajánlására a törvényhatósági törvényszékek olyan tagjaiból, akik már legalább tíz éve dolgoznak állásukban. Úgy ítéli meg, hogy ez a testület nem volna részrehajló, mert ezeknek a bírácoknak a hivataluk állandósága és a helyzetük *„magasságánál fogva”* már többé senkitől semmit nem kellene várniuk, remélniük. Ugyanakkor már a szakértelem legmagasabb fokával bírnának.

Ami a megyéknek az országgyűlési követek választásánál gyakorolt befolyását és az utasítás adás jogát illeti, ezen a területen a megyéket valóban jogvesztés érné a népképviselői országgyűlés megalakulásával, mert bár volna szerepük a választókerületek kialakításában és a névjegyzékek összeállításában, de a képviselőket már nem ők választanák, hanem a kerületek. Igaz, hogy ezzel a megye, mint testület elveszíti jogát, de azért, hogy a megye lakossága élvezze ezt a jogot, és ebben Tisza nyereséget lát. Nem állja meg, hogy el ne mondja, hogy „nem a megye lakossága van a megyéért, de ez van azon lakosság jólétéért”.¹⁵

Majd hosszan fejtegeti, hogy a választójog ilyen széles kiterjesztése mellett már nem is lehetne azt megvalósítani, hogy a megye válassza a követeket. Mindenkinek egy központba kellene ehhez gyűlni, ami a távollakókra nézve volna sérelmes eljárás, vagy közvetett választási rendet kellene bevezetni, ahol a kerületek választókat választanának, akik a központban megválasztják a követeket. Nem akarta elmondani azokat az érveket, amiket az európai hírű publicisták már elmondtak a közvetett választás ellen – írta, de az ilyen típusú választásnak az lenne a következménye, hogy a megye kerületeinek egy része nem lenne képviselve. Bihart hozza példának, amit nagyon jól ismer, és azt feltételezi, hogy ha mind a 12 bihari képviselőt a központban kellene megválasztani, akkor könnyen megeshetne, hogy 7 kerület választói képeznék a többséget, és mind a 12 képviselőt ők adnák, a többi 5 kerületet pedig nem képviselné senki.¹⁶

Egyszer megkérdezték tőle, hogy és mi történik akkor, ha olyan képviselőt választanak meg, aki szemben áll a megyei többség akaratával. Szerinte ez egy-egy esetben tényleg megtörténhet, de nem baj, mert előny a szabadság szempontjából. Az viszont, hogy több ilyen képviselőt is megválasszanak egy megyebeli kerületben, elég valószínűtlen. „A választókerület és a megye nem elvont fogalom, mind kettő emberekből, és pedig ugyanazon emberekből áll, a választók éppen a megyei életből ismerik meg azokat, kiket aztán bizalmukkal megtisztelnek, a megyének, mint testületnek ezenkívül az összeíró, a választásokat vezető küldöttségek által, minden visszaélést mellőzve is, tagadhatatlan befolyást lehet a választásokra gyakorolnia, mind ez jó részt biztosít a fentebbi esemény előfordulása ellen.”¹⁷

Ha a törvényhatóságok többségének a véleménye ellentétben állna a képviselőház többségének a véleményével, ami szintén elég ritkán fordulhat elő, – írja, akkor be kell következnie a képviselőház feloszlatásának és új választások kiírásának. Ezzel a nemzet bizonyosan több biztosítékot kap, „mint a mennyivel a megyei követválasztások és utasítások fénykorában bírt”. Köztudomású, hogy éppen a legnevezetesebb, a századokra kiható országgyűlési megállapodások a nemzet közvéleménye ellen jöttek létre, és nem használtak ez ellen semmit a követutasítások – mondja.

Tisza első tapasztalatait éppen a követutasítások kapcsán szerezte a pártküzdelmek terén, és itt látta először, hogy „mint tehet a pártszenvédély okos embereket is elfogultakká, és becsületes embereket részrehajlókká”.¹⁸

¹⁵ TISZA: 42.

¹⁶ Uo. 44.

¹⁷ Uo. 45.

¹⁸ Uo. 50.

Ha a követutasítások továbbra is léteznének, és azok betartását kötelezővé tennék, akkor feleslegessé válnék az országgyűlés, ki lenne zárva a kölcsönös meggyőzés lehetősége, és nem kellene egyéb, mint összegyűjteni az utasításokat, kiírni belőlük a többséget. Ezzel a képviselőház egy „szükségtelen és igen drága intézménnyé válnék” – érvelt.¹⁹ Majd hosszan fejtegeti még az utasítás hátrányait, hogy végül leszögezze: *„Bizonnyal nem ígér tehát az utasítási jog annyi előnyt, hogy azért a képviseleti rendszert feláldozni kelljen, már pedig azzal össze-hogy sem fér. Tiszta dolog az, hogy az utasítást csak az adhatja a küldöttnek, a ki őt megválasztotta.”*²⁰

Majd azt magyarázza, hogy miért teljesen lehetetlen, hogy a választók utasítást adjanak a képviselőknek: *„..., de miután köztudomású dolog, hogy a választók többsége mindenütt alul áll azon a színvonalon, hogy az állam összes érdekeit felkaroló, hogy a politika igényeit felfogó utasítást adni képes legyen, annyit tenne ez, mint megkötni, lenyűgözni a felsőbb szellemi képességet, annyit, mint felhatalmazni a tudatlanságot, hogy az értelmet bilincsbe verje, ez pedig célja senkinek nem lehet.*

*Igaz, hogy csendes időkben az értelem többnyire keresztül tör a kevesebb értelmes tömegben, ...”*²¹

Az utasítás adás azért is lehetetlen, mert ehhez a választó testületeknek rendszeresen gyűlésező testületekké kellene válniuk, ami ellenkezik a rendeltetésükkel és kivihetetlen – állapítja meg Tisza.

A képviselőválasztást tehát csak a kerületekben tartja megvalósíthatónak, az utasítás jogát pedig sikertelennek, a képviseleti rendszerrel pedig összeférhetetlennek tartja. Azt azonban elismeri, hogy ezen jogok gyakorlásának megvolt az a nagy haszna, hogy a megyékben minden közjogi és más országos ügyet tüzetesen megvitattak, és így a megyék a politika gyakorlati iskolái voltak, másfelől pedig a *„közszellemnek hatalmas emeltyűi, terjesztői lettek”*. Azt szeretné, ha a megyének ezek a funkciói a jövőben is megmaradnának, és ehhez megfelelő intézkedéseket kell hozni. Okvetlenül szükséges, hogy a megyék a tisztán kormányzási kérdéseken kívül minden politikai kérdéssel foglalkozzanak, mert csak így lehet fenntartani a közügyekben való érdekeltységüket, mert ha ez elvész, akkor lassan az önkormányzat is el fog halni. Ahhoz nem kell a megyéknek külön jogosítványt adni, hogy a politikai kérdéseket megvitassák, *„hiszen szabad államban mindenkinek joga van ezen kérdéseket akár sajtó útján, akár meetingekben megvitatni, sőt ez utóbbiakban határozatokat is hozni...”* – írta.²² Egyáltalán nem szokott idegen szavakat használni, vagy ha nagy ritkán mégis, akkor legfeljebb latint, a meeting szót mégis leírta.

Tisza a megyének kiemelt státust akart adni abban a vonatkozásban, hogy a véleményének súlya legyen, a megyéktől érkezett kezdeményezéseket, határozatokat mind a kormánynak, mind a képviselőháznak kiemelten kelljen tárgyalnia, nem egy sorban az összes többi kérvénnyel, és mind a kormány, mind

¹⁹ TISZA: 51.

²⁰ Uo. 54.

²¹ Uo.

²² Uo. 57.

a képviselőház indokolja meg a saját álláspontját, ha az ellentétes a megye véleményével és visszaküldik az indítványt.

A parlamenti felelős kormány felelőssége nem csak azt jelenti, hogy felelősségre vonható, hanem azt is, hogy minden intézkedését és nézetét a parlament előtt igazolnia kell. Ha ezek a többség helyeslésével nem találkoznak, akkor le kell mondania. A parlamentáris forma előnye még, hogy a törvényhatóságok befolyással vannak a törvényhozásra, és hogy védik a képviselő választások szabadságát a központi kormány túlterjeszkedése ellen. A törvénykezés tekintetében pedig előny az állandó bíróság felállítása, amelyben követelmény a szakértelem, a kvalifikáció.

Egy egész fejezetet szentelt annak a kérdésnek, hogy az egyén szabadsága a nemzeti kormánnyal szemben hogyan biztosítható. Tisza úgy vélte, hogy azt ebben az országban nem kell külön hangsúlyoznia, hogy az egyéni vagy személyes szabadság mennyire fontos tényezője az állampolgárok boldogságának. Ha a kormány beleavatkozik az egyének életébe, és nem engedi őket tetszésük szerint élni *„azokban sem, a melyek egyedül saját javát illetik: sért, szerencsétlenné tesz minden embert”*.²³ Pontosan meg kell tehát határozni, hogy meddig terjedhet az államnak a kormánya által gyakorlandó joga, és hol kezdődnek az egyének jogai. És az egyént nem szabad magára hagyni az állammal szemben. A kormány és az egyének között ott kell állniuk az önkormányzattal bíró testületeknek, amelyek képesek korlátozni a túlterjeszkedő állam hatalmát.

A közigazgatást a saját körükben a törvényhatóságoknak kell intézni, és oda tér vissza, hogy nem szabad központosítani.

Az egyéni szabadságot a többi ember ugyanolyan szabadsága korlátozza, illetve az ebből folyó kölcsönös kímélet és köteleességek – mondja. Az egyén szabadságát korlátozza a társadalom is, az államban élés feltételei által. Az állam joga ugyanakkor, sőt kötelessége megvédeni a gyengét az erősebb ellen, a kötelesség mulasztót kényszeríteni a kötelesség teljesítésére, az állam ellen vétőt pedig megfenyíteni. Az államnak kötelessége *„a személy és vagyon bátorságáról gondoskodni, mindenkit tulajdonában, munkája gyümölcsében megvédeni”*.²⁴ Ebben a kérdésben összeütköznek az állam mindenhatóságának pártolói; azok, akik több szabad mozgást akarnak biztosítani az egyéneknek; és a túlzó individualisták. Ez utóbbiak a rendfenntartáson kívül semmilyen hatáskört nem hagynának az államnál – írja.

Tisza Kálmán úgy gondolta, hogy az államnak joga és kötelessége az állam egészének a biztonságáról gondoskodni, és benne a vagyonéről és a személyekéről. Ennek érdekében kívánhat anyagi és személyes áldozatokat is az egyénektől, és megfoszthatja az egyént a szabadságának attól a részétől, amellyel az államnak, mint egésznek ártana. Az államnak emellett joga és kötelessége elhárítani mindazt, ami az anyagi és szellemi haladás útjában áll. Az állam tehát követelhet adót, katonai és polgári szolgálatot, meggátolhat mindent, ami a

²³ TISZA: 63.

²⁴ Uo. 67.

többiek érdeke ellen van, és rendzavarásra vezet, ami a fennálló törvényekkel ellentétes. Köteles az állam elhárítani minden külső akadályt, ami gátolja a polgárainak vagyoni vagy szellemi gyarapodását, például a kereskedési érdekeiket. Köteles gondoskodni arról, hogy polgárai más államokba utazhassanak művelődni. Köteles „az egyéni működést buzdítani, a közhasznú vállalatokat előmozdítani”, az egyének munkásságát jó irányba terelni, és felügyelni arra, hogy kötelességeiket teljesítsék. Nem az a feladata, hogy a fogyatékosokat, hiányokat maga pótolja az élet minden területén, hanem hogy a magánszemélyeket erre buzdítsa. Például a népnevelés területén nem az államnak kell annak a terhét elvállalni, az elsősorban a szülők feladata, majd az egyházi és világi községeké, és csak végső soron az államé. A felsőbb tanintézetekről is ezt gondolta.

Példának hozta, hogy az állam buzdíthatja a vállalkozókat az állam érdekében hasznos vasút építésére, és segítheti is a vállalkozást ideiglenesen kamatbiztosítással vagy más előnyök által, de csak rendkívüli esetben lehet maga a vállalkozó.

Kötelessége az államnak az igazságszolgáltatás biztosítása az egyesek, vagy az egyének és az állam között.

A törvényhozást az állam központosítva gyakorolja, az országgyűlés és a központi kormány által. Ebben a törvényhatóságoknak csak annyi jogosítványuk van, amennyi a „központosított törvényhozó hatalom túlszaporodásainak gátlására” szükséges.

Az igazságszolgáltatás az alsófok kivételével szintén központosítva történik, mert a központi kormány nevezi ki a felsőbb törvényszékeket és gyakorolja felettük a felügyeletet.

Minden más állami teendő azonban megoszlik a kormány és a törvényhatóságok között Tisza elképzelései szerint. Így például az állandó hadsereg, a honvédelem területén a központi kormány szervezi a hadsereget, végzi az előléptetéseket, elrendeli az országban a hadsereg elhelyezését, gondoskodik a várakról és a szükséges hadieszközökről, de a katonaság elhelyezése és élelmezése a saját területén a törvényhatóság feladata a kormány felügyelete mellett. Ugyancsak a törvényhatóság állítja ki az újoncokat a kormány felügyelete mellett.

A pénzügyek területén az országos jövedelmeket a kormány kezeli, de az adó kivetése és beszedése a törvényhatóságok útján történik. Vagy a kereskedelemben a kormány szabályoz, és a vámhivatalok jövedelmei is hozzá folynak be, de a törvényhatóságok határozzák meg a vásárok napját, adják a piaci rendőrséget és felügyelnek a mértékek helyes voltára.

A közlekedés területén az állam, tehát a kormány és a törvényhozás határozza meg az országos vonalakat, az építést és karbantartást, mind a csatornák, mind az országutak, vasutak esetében az állam végezteti, vagy gyakorolja a vállalkozó társaság fölött a felügyeletet. Minden más közlekedési út esetében a megyét vagy az alá tartozó községet illeti ez a jog és kötelesség.

Területükön a törvényhatóságok gondoskodnak a személy-és vagyonbiztonságról.

A központi kormány joga és kötelessége az országos ügyek intézése, utasításokat ad ki a törvények végrehajtására, de a végrehajtás, a törvények határain belül való intézkedés a törvényhatóságokat illeti. A törvényhatóság rendőri hatalma alól az aktív katonák kivételével senkit nem lehet kivenni.

Az utolsó fejezetben az elvek után már a konkrétumok jönnek, hogy hogyan kell egy törvényhatóságot felépíteni és működtetni.

Tisza Kálmán eszméi, gondolkodásmódja az állam berendezését, a parlamenti felelős kormány és a megyék együttműködésének szabályozását illetően, mint az mindezekből teljesen nyilvánvaló, egyértelműen liberális volt. Kiállt az állam politikai intézményrendszerének polgárosítása mellett, ugyanakkor védte az önkormányzatiság elvét és a törvényhatóságok szabadságát addig a határig, amíg az az állam érdekével nem kerül szembe. Kiemelten fontosnak tartotta, hogy az állam az egyén szabadságát biztosítsa, ugyanakkor a korlátokat is felállítsa, hogy az egyén szabadsága a másik egyén szabadságát ne sérthesse.

